

КОМИТЕТ ПО ОБРАЗОВАНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

---

Государственное образовательное учреждение  
дополнительного профессионального образования  
(повышения квалификации) специалистов  
Санкт-Петербургская академия  
постдипломного педагогического образования

**Формирование антикоррупционного мировоззрения  
школьников**

Санкт-Петербург  
2009

А в т о р – с о с т а в и т е л ь  
**О.Н. Журавлева**, доцент кафедры социально-гуманитарного образования  
СПбАППО, кандидат педагогических наук, доцент;

Рецензенты  
**С.В. Жолован**, ректор СПбАППО, зав. кафедрой педагогики  
профессионального образования, к.п.н.

**О.Б. Соболева**, зам. декана факультета социальных наук,  
доцент кафедры методики обучения истории и обществознанию  
РГПУ им. А.И. Герцена, к.п.н.

Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников: учебно-методическое пособие. СПб.: АППО, 2009. – 64 с.

Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития. Важная роль в становлении личности отводится школе. Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача школы. Активно идет поиск адекватных мер противодействия коррупции, и содержание школьных историко-обществоведческих курсов может внести свой вклад в создание антикоррупционной атмосферы в обществе, предупреждение коррупционного поведения граждан.

Материалы пособия могут быть использованы на уроках, при подготовке программ и проведении занятий элективных курсов, внеклассных мероприятий и др. Предназначено для учителей истории и обществознания, методистов, преподавателей системы повышения квалификации педагогов.

## ВВЕДЕНИЕ. Коррупция как социально-историческое явление

*Коррупция «есть корень, из которого вытекает во все времена и при всяких соблазнах презрение ко всем законам».*

Томас Гоббс

Одна из наиболее острых тем, которые существуют в обществе, в нашей стране, – тема противодействия коррупции. По словам Президента РФ, «коррупция – это угроза для любого государства. Она разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства, отражается на имидже государства. Но самое главное – коррупция подрывает доверие граждан к власти, к тем проблемам, которыми власть должна заниматься». К сожалению, в обществе бытует мнение, что бороться с коррупцией бессмысленно и простой гражданин не имеет возможности каким-либо образом противостоять ее проявлениям. Отсутствие целенаправленной и всесторонней борьбы с коррупцией, осуждения коррупционного поведения приводит к укоренению этого страшного социального недуга.

Коррупция появилась, как только возник управленческий аппарат. Ее история насчитывает не одно тысячелетие: в Древнем Египте, в Древнем Китае, в Греции, в Римской империи. Не исключением стало и наше государство.



В своей «Божественной комедии» Данте поместил мздоимцев в восьмой (предпоследний) круг ада.

Согласно Н. Макиавелли (1469–1527) коррупция – это использование публичных возможностей в частных интересах. Определения *corrumpere* в Римском праве понималось самым общим образом, как (разламывать), портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие, например в отношении судьи. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «*correi*» – несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*rumpere*» – ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. Шарль Монтескье (1689–1755) писал: «...известно уже по опыту веков, что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею, и он идет в этом направлении, пока не достигнет положенного ему предела»<sup>1</sup>. Эти слова просветителя всецело подтверждены историей.

В юридической науке понятие «коррупция» определялось как продажность служебных действий (подкуп, *Bestechung*, *corruption*). *Corrupt* в переводе с английского – развращенный, продажный. *Corruption* – порча, разложение, растление. В Толковом словаре русского языка коррупция определяется как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей»; в трехтомном Большом толковом словаре иностранных слов приводится еще одно его значение: «Разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

Большая советская энциклопедия дает следующее определение: «Коррупция — преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения. Коррупцией называют также подкуп должностных

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш. Избранные сочинения. М., 1955. С. 289

лиц, их продажность»<sup>2</sup>. Определения, в котором была бы отражена зависимость коррупции от политического строя и истории государства в целом, не существует.

В документах ООН о международной борьбе с коррупцией также имеется определение данного термина – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Это понятие включает в себя и дачу вознаграждения для совращения лица с позиций долга, и покровительство на основе личных связей, и незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

А вот как выглядит рабочее определение междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы: «Коррупция представляет собой взятничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других». В данном случае субъектом коррупционных деяний может быть не только должностное лицо.

Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции

1. кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами;
2. злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса;
3. конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью.

---

<sup>2</sup> БСЭ. Т.13. С. 216.

В действующей Концепции национальной безопасности РФ криминализация общественных отношений, рост организованной преступности названы в качестве основных факторов, создающих широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности стран<sup>3</sup>. Несмотря на предпринимаемые усилия до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию.

В Российском Национальном плане противодействия коррупции (2008 г.) также определен ряд понятий: «коррупция» – как социально-юридическое явление, «коррупционное правонарушение» – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции...».

Важнейшая роль в становлении личности отводится школе. Проблемы образования тесно связаны с проблемами общественного развития. Уровень образования населения, его правовой культуры – это не только престиж страны, но и вопрос национальной безопасности. В докладе Общественной палаты РФ «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» сделан неутешительный вывод: «Школа не дает сегодня необходимого набора гражданских и социальных компетенций»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г.) // Российская газета. 2000. 18 января.

<sup>4</sup> См.: Вопросы образования. 2007. № 4. С. 90.

В Послании Президента Федеральному Собранию (2008г.) отмечалось: «Крайне важно и то, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения». В борьбе с данным явлением важна позиция каждого члена общества.

Постановка проблемы мздоимства, взяточничества и т. п., знакомство с историческим опытом борьбы с коррупцией важны для практических действий по предотвращению коррупции во всех ее формах и проявлениях. Коррупция подрывает доверие населения к власти, ее органам и представителям, оказывает непосредственное воздействие на механизмы государственного управления и на большинство экономических процессов, приводит к вырождению власти в инструмент преступной эксплуатации гражданского общества. На уроках истории и обществознания важно рассмотреть коррупцию как социально-историческое явление, осветить исторический аспект проблемы: как шло распространение коррупции, какие этапы она проходила и какие формы принимала, установить причины того, что, несмотря на предпринимавшиеся государством и обществом меры, коррупция сохранялась. Через выявление причин возникновения этого социального явления и понимание вреда, причиняемого им обществу, возможно целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции, навыки антикоррупционного поведения. Инновационным направлением в методической деятельности учителя может стать проектирование и описание активных форм антикоррупционного просвещения школьников (ролевые, интеллектуальные, организационно-деятельностные игры, интернет-уроки, дискуссионные формы и др.). Содержание по антикоррупционной тематике может включаться как в отдельные разделы курсов истории, обществознания и др., так и изучаться в рамках программа спецкурсов (элективов), а также в виде отдельных модулей в системе повышения квалификации педагогов.

## БОРЬБА СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ В ДРЕВНЕЙ И СРЕДНЕВЕКОВОЙ РУСИ

Коррупция является интернациональной проблемой. Она свойственна всем странам независимо от политического устройства и уровня политического развития и различается лишь масштабами.

Большое внимание уделялось социальным обличениям в древнейшем разделе Библии – Ветхом Завете: «Я знаю как многочисленны ваши преступления и как тяжки ваши грехи: вы притесняете правого, берете взятки, а нищего, ищущего правосудие, гоните от ворот».

В древнеиндийском трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (IV в. до н.э.) подчеркивается, что важнейшей задачей, стоящей перед царем, является борьба с казнокрадством. В трактате перечисляются 40 способов хищения казенного имущества, делается малоутешительный вывод о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников. «Так же, как нельзя распознать, пьют ли воду плавающие в ней, нельзя определить, присваивают ли имущество чиновники, приставленные к делам». Основным средством борьбы с казнокрадством была слежка. Доносчик получал долю имущества, конфискованного у лица, осужденного за должностное преступление.

В древнерусских источниках сведения о первых злоупотреблениях должностных лиц сохранились примерно с XII в. Так, уже Даниил Заточник предостерегал: «Не имей себе двора близ царева двора и не держи села близ княжго села: ибо тиун (должностное лицо в хозяйстве князя. – *О.Ж.*) его – как огонь, на осине разожженный, а рядовичи (категория зависимых от князя людей. – *О.Ж.*) его – что искры. Если от огня и устережешься, то от искр не сможешь устережться и одежду прожжешь»<sup>5</sup>. Современники Даниила Заточника с сомнением спрашивали, какая судьба ожидает тиуна на том свете, потому что тиун несправедливо судит, взятки берет, людей мучит.

---

<sup>5</sup> Изборник: Повести Древней Руси / Сост. и примеч. Л.Дмитриева и Н. Поньрко. М., 1986. С. 102.



Первое упоминание о «посуле» как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397–1398 гг. В 1397 г. в Псковской Судной грамоте понятие «посула» употребляется в смысле взятки<sup>6</sup>: «А тайных посулов не имати ни князю, ни посаднику» (статья 4). Посул – слово, имевшее в русском языке несколько значений: это и обещанная плата, и выкуп, и пошлина, и взятка. Словосочетание «тайный посул» в данной статье имеет цель усилить смысл запрета. Судная грамота предусматривала строгое наказание за взятки и вымогательство.

Первым, кто в нашей истории попытался законом ограничить действия любителей «запустить лапу» в государственную казну, стал Иван III (1462–1505). В Судебнике 1497 г. предусматривалось ограничение коррупционных действий<sup>7</sup> и впервые вводилось запрещение брать посулы:

«Судити суд бояром и околничим. А на суде быти у бояр и у околничих диаком. А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; також и всякому судие посула от суда не имати никому. А судом не мстити, ни дружити никому»<sup>8</sup>.

В период царствования Ивана Грозного по Судебнику 1550 года взяточничество было признано преступлением и устанавливались строгие наказания за нарушение этого запрета. Так, в первой статье Судебника отмечалось:

«А судом не дружити и не мстити никому, и посулу в суде не имати; також и всякому судье посулов в суде не имати». Статья 3 устанавливала ответственность за должностное преступление, совершенное в результате получения взятки: «А который боярин, или дворецкой, или казначей, или дьяк в суде посул возьмет и обвинит не по суду..., и на том боярине, или на дворецком, или на казначей, или на дьяке взяти исцов иск...»<sup>9</sup>.

Ответственность предусматривалась в виде временного и бессрочного тюремного заключения. Впервые в качестве наказания за чрезмерность во

---

<sup>6</sup> Российское законодательство X–XX веков. Т.1. М., 1984. С. 332–337.

<sup>7</sup> Ключевский В.О. Русская история. Книга первая. М., 2002. С. 566.

<sup>8</sup> Российское законодательство X—XX веков. Т. 2. С. 54.

<sup>9</sup> Судебник 1550 г.// Российское законодательство X—XX вв. В 9 т. Т.2. Законодательство периода образования и укрепления русского централизованного государства. М., 1985. С. 97.

взятках вводилась смертная казнь. С дьяком, который однажды принял в качестве взятки жареного гуся, начиненного деньгами, по царскому приказу поступили сурово: его вывели на торговую площадь, и царь спросил у палачей, кто умеет разрезать гуся. Царь приказал сперва отрубить у дьяка ноги, затем руки, спрашивая его, вкусна ли гусятина, и, наконец, отсечь голову. В Судебнике Ивана IV Грозного фиксируется одна из мер, с помощью которых правительство пыталось бороться с преступлениями такого рода: надзор начальников за своими подчиненными. Согласно статье 4 дьяк, составивший за взятку подложный протокол или исказивший показания сторон, уплачивал сумму иска и подвергался тюремному заключению. Вторую половину должен был уплатить боярин, не уследивший за своим подчиненным.

Германский дипломат Герберштейн заметил, что Иван IV зорко следил за тем, чтобы бояре не богатели без царского на то благословения, чтобы они приучались считать свое богатство царским подарком. Идея, что богатство является наградой за политическую благонадежность, а демонстрация личной преданности есть куда более надежное средство достижения материального благополучия, чем энергия и деловая хватка в сочетании с независимостью, укоренялась в сознании подданных. Не случайно при составлении всякого рода прошений просители «припадали к стопам», клялись в вечной преданности и «слезно» просили о милостивом наделении их землями и крепостными. А для того чтобы лишиться всего нажитого, достаточно было оказаться в опале – ссылка обычно сопровождалась конфискацией имущества.

В отличие от «почести» и платы «за работу» посул был запрещен законом как взятка (в современном смысле слова). Законодательство XIV-XVI вв. запрещало «посулы», понимая под ними подношения, связанные с неправильным решением дела. Но граница между взяткой и платой за труд была довольно условной. Долгое время государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», то есть на средства от лиц, заинтересованных в их

деятельности. Практика «кормления от дел» была частью государственной системы содержания чиновничества. В это время в условиях отсутствия профессиональных управленческих кадров практиковалось назначение служилых людей в город или волость «для расправы людям и всякого устройства землям, себе же для покоя и прокормления». Финансовые трудности государства не позволяли регулярно платить даже минимальное жалованье. Местная власть – воеводы и их штат – казенного жалованья от московской власти не получала и устанавливала поборы на собственное содержание. Практика «кормления от дел» фактически была узаконенным способом личного обогащения чиновника. В дошедших до нас записях земских старост о расходах подробно указывается, сколько денег, мяса, рыбы, свечей, пирогов и других полезных в хозяйстве предметов «несено» воеводе, подьячим и прочим слугам государевым. Такие подношения были делом обыкновенным и непротивозаконным. Даже в московских приказах, где большая часть служащих получала зарплату, пусть и небольшую, «кормление от дел» было существенным и вполне легальным источником чиновничьего благосостояния. По свидетельству современников, в течение Святой недели судьям дозволялось вместе с крашеными яйцами принимать малоценные вещи и даже деньги от 1 рубля до 12. Такие подношения не рассматривались как посул. Подобные «обычаи», существующие и поныне, есть не что иное, как видоизмененная практика подношений времен средневековой Руси.

Земской реформой 1555–1556 гг. институт «кормления» был ликвидирован, а сборы на содержание кормленщиков превращались в особый налог в пользу казны.

С этого времени и можно говорить о развитии коррупции в современном смысле слова. С ростом управленческого аппарата коррупционные действия несмотря на многочисленные запрещения нередко приобретали всеобъемлющий характер.

Утверждение новой династии Романовых после 1613 года сопровождалось переходом в местном управлении от выборной

администрации на назначаемую царем. Создавался некий порочный круг: внутреннее расстройство жизни в стране после смутного времени требовало концентрации средств и ресурсов центральной властью и вызывало рост произвола администрации, затрудняя, тем самым, преодоление последствий кризиса. Слабая информированность правительства о положении дел на местах, особенно в отдаленных окраинах, заставляла идти на предоставление широких полномочий воеводам. Но то же самое расстройство хозяйства не позволяло, отменив кормления, ввести выплату жалования воеводам, которые так же, как и другие административные работники, должны были кормиться «от дел».

Так, по словам А. Олеария, в XVII в. «брать взятки всем строго запрещается, под опасением наказания за то кнутом, но их тайно берут, особенно писцы, которые вообще охотно принимают посулы или подарки...». При этом приказные использовали различные уловки для того, чтобы получить мзду с иностранцев, особенно с послов. Например, обещали им достать копию каких-либо секретных материалов. Но поскольку приказным работникам запрещалось брать из приказов бумаги на дом, они составляли фальшивый документ и выдавали его за подлинную копию.

Масштабы коррупции в это время настолько возросли, что послужили одним из поводов к московскому восстанию 1648 года, в ходе которого ряд лиц царской администрации (глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов) были убиты, а царю Алексею Михайловичу пришлось в специальном обращении к восставшим обещать, что он сам будет следить за тем, чтобы вновь назначенные судьи чинили расправу «без посулов».

Тенденцию борьбы с должностными преступлениями продолжило Соборное Уложение 1649 года. Принятое после бунта это Соборное уложение, которое действовало более двух веков, осуждало взяточничество и предусматривало многочисленные наказания за преступления, подпадающие под понятие коррупции: подлог при переписке судного дела,

утайка пошлин при регистрации дел, притеснение населения. К нарушителям применяли достаточно суровые меры.

Судью, бравшего взятки, могли уличить собственные его слуги или взятодатели, которые, по словам В.О. Ключевского, нередко пользовались доносом в случае, если не были удовлетворены исходом разбирательства. Должностное лицо, уличенное в коррупции, должно было вернуть взятые подарки и подвергнуться правезу, т.е. битью батогами, пока виновный не выплачивал штраф, размер которого мог колебаться, по свидетельству современников, от 500 до 1000 рублей. Дьяков наказывали кнутом, привязав к шее взятую в подарок вещь – кошелек с деньгами, мех, даже соленую рыбу, а затем отправляли в ссылку. Судьи за взятки подвергались казни. Если же судья совершал ошибку «без хитрости», то к нему, согласно положению статьи 10 главы X Соборного Уложения, применялась ответственность «что государь укажет».

Статья 6 главы X «О суде» распространяла эти наказания и на городские власти:

«5. А будет который боярин или околничей, или думной человек, или дьяк, или иной какой судья, исца или ответчика по посулом, или по дружбе, или по недружбе правого обвинит, а виноватого оправит, а сыщется про то допряма, на тех судьях взти исцов иск втрое, и отдати исцу, да и пошлины и пересуд и правой десяток взяти на государя на них же. Да за ту же вину у боярина, и у околночного, и у думного человека взяти честь. А будет который судья такую неправду учинит не из думных людей, и тем учинити торговая казнь, и вперед им у дела не быти.

6. Да и в городех воеводам и дьяком и всяким приказным людем за такия неправды чинити тот же указ».

Анализ норм Уложения царя Алексея Михайловича показывает, что основной законодательный акт XVII века существенно дополнил законодательство по борьбе с лихоимством в сфере судебной деятельности, но при этом не внес каких-либо серьезных изменений в правовое регулирование борьбы с взяточничеством в иных сферах.

За «посулы» в 1654 году были биты кнутом князь Алексей Кропоткин и дьяк Иван Семенов, взявшие деньги с купцов, которых царь Алексей Михайлович собирался переселить в Москву. Купцам туда не хотелось, и они предпочли дать взятку, не подозревая, что царь и без нее уже отменил свое

решение. Тем не менее князь потребовал с купцов 150 рублей, а дьяк – 30 рублей и бочку вина.

Соборное уложение 1649 г. завершило собой ряд процессов внутренней жизни, начавшихся со Смуты и под ее влиянием, укрепило законом положение государства.

## **ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

**(XVIII – начало XX вв.)**

Борьба с коррупционными преступлениями занимала важное место в государственной внутренней политике первого российского императора Петра I (1682–1725). Он уделял должное внимание борьбе с любителями поживиться за счет государевой казны, например, проводя губернскую реформу 1708 г., достижением которой была организация государственной службы за жалованье. Большое значение в борьбе Петра I с должностными преступлениями имело введение в 1711 году института фискалов, с помощью которых Сенат осуществлял контроль над деятельностью государственных чиновников. Эта особая категория лиц, состоявших при Сенате, была призвана тайно выявлять и доносить, и обличать в суде должностных лиц, виновных в преступлениях, наносящих вред государству, в том числе, во взяточничестве, казнокрадстве, и др. Однако порок взяточничества имел место и среди самих фискалов. Например, фискал Нестеров был уличен во взятии с провинциал-фискала Попцова деньгами – 300 рублей, а также рожью, скотиной, часами и др. За совершенные преступления Нестеров был казнен.

Царь осознавал ту опасность, которую создавала коррупция для проводимых им государственных реформ. Указ от 23 октября 1713 года «О доношении всяким людям о государственных интересах царскому величеству самому» обещал вознаграждение тем, кто донесет на казнокрадов, и «кто на такого злодея подлинно донесет, ...тому за такую его службу богатство того преступника движимое и недвижимое отдано будет; а

буде достоин будет, дастся ему и чин его...». Следует отметить значение Указа Петра I «О воспрещении взяток и посулов» (декабрь 1714 г.), в котором взяточничество квалифицировалось как преступление, подлежащее строжайшему наказанию<sup>10</sup>. За взяточничество Петр I установил смертную казнь. В более легких случаях – вечная ссылка с вырыванием ноздрей и конфискация имущества.

**Указ Петра I от 24 декабря 1714 г.  
«О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное»**

...Дабы впредь плутам (которые стремятся лишь к тому, чтобы подложить мину под всякое доброе дело и удовлетворять свою несытость) невозможно было никакого оправдания сыскать, того ради запрещается всем чинам, которые у дел приставлены великих и малых, духовных, военных, гражданских, политических купецких, художественных и прочих... требовать никаких посулов казенных и с народа собираемых денег брать... А кто рискнет это учинить, тот весьма жестоко на теле наказан, всего имущества лишен... и из числа добрых людей извержен или и смертью казнен будет... И дабы неведением никто не отговаривался, велеть всем стоящим у дел расписаться под этим указом... а везде прибить печатные листы.

В качестве предупредительной меры Указом было предусмотрено обязательное ознакомление всех чиновников с текстом законодательного акта под расписку, чтобы впоследствии неведением никто не отговаривался. Отличительной чертой Указа стало введение принципа равенства ответственности за взяточничество для всех чиновников, независимо от класса занимаемой ими должности.

С 1715 г. все чиновники стали получать фиксированную зарплату, и получение взятки в любой форме уже рассматривалось как преступление. Правда, они быстро убедились, что на жалованье особо не разгуляешься. Тем более что из-за постоянных войн его задерживали, а то и вовсе не выплачивали. Государство, построив сложную канцелярскую машину, не имело достаточно средств, чтобы содержать ее. Не получая жалованья, многие чиновники, особенно низших классов, откровенно бедствовали, поэтому взятки нередко были для них единственным способом выживания.

---

<sup>10</sup> Демидова Н.Ф. Служила бюрократия в России XVII в. и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987. С. 141-146. Полное собрание законов Российской империи. Т.V. № 2871.

Количество чиновников при Петре I возросло так, что жалование выплачивалось нерегулярно, и взятки, особенно для чиновников низших рангов, вновь стали основным источником дохода. В «финансовой ведомости» одной из московских слобод значится, что из 116 рублей мирских средств на взятки за год было израсходовано 109 рублей.

Победить взяточничество оказалось задачей куда более сложной, чем прорубить «окно в Европу». При Петре взяточников нещадно били батогами, клеймили, ссылали, но все было тщетно. Однако государственные мужи даже под страхом столь мучительной казни продолжали использовать свое служебное положение в целях личной наживы. В плане исторического урока важное значение имеет свидетельство выдающегося исследователя отечественной истории С.М. Соловьева о том, что Петр I старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы, воздействуя на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей, однако принимаемые меры желаемого эффекта не давали<sup>11</sup>. Так, после многолетнего следствия был обвинен в противозаконных действиях и повешен при всем честном народе сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискала Нестерова, человека который изобличил Гагарина.

Способствовал развитию коррупции получивший распространение при российском императорском дворе фаворитизм. Известны многочисленные эпизоды коррупционной деятельности фаворита Петра I князя Александра Меншикова, за что последний не раз наказывался царем.

По рассказам современников, однажды в Сенате Петр пригрозил издать указ, по которому всякий, кто украдет у казны сумму, на которую можно купить веревку, будет повешен. Генерал-прокурор Ягужинский на это заметил: «Неужели вы хотите остаться императором без служителей и подданных? Мы все ворует с тем только различием, что один больше и приметнее, чем другой». И императору пришлось смириться. А один из

---

<sup>11</sup> Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т.7. Кн. 4. М., 1962. С. 586-588.



иностранцев, посетивших Россию в царствование Петра, писал: «На чиновников здесь смотрят как на хищных птиц. Они думают, что со вступлением их на должность им предоставлено право высасывать народ до костей и на разрушении его благосостояния основывать его счастье».

Вскоре после смерти Петра I жалованье чиновникам отменили, и «кормление от дел» вновь стало для госслужащих единственным способом не умереть с голоду. В этой ситуации честному чиновнику было просто неоткуда взяться, ведь отличить «кормление» от взятки, даваемой за решение проблемы в обход закона, часто было невозможно. Да и верховная власть, издавая грозные указы, боролась со взятками скорее для порядка, чем в расчете на победу. «Ненасытная жажда корысти, – укоряла взяточников императрица Елизавета Петровна, – дошла до того, что некоторые места, учреждаемые для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие – предводительством судей, а потворство и опущение – одобрением беззаконникам».

XVIII век характеризовался противоречивым отношением к лихоимству со стороны правительств. Если в первой четверти столетия наблюдалось усиление борьбы со злоупотреблениями в сфере государственной службы, вплоть до применения к виновным высшей меры наказания – «казнить смертью», то с изданием в 1726 г. Указа Екатерины I и возвращением, спустя три столетия, системы «кормлений» от должности эта борьба становится формальной.

Тем не менее, поиск системы сдержек лихоимства и взяточничества продолжался. Эти преступные деяния по-прежнему карались законом. Подтверждение тому мы находим, в частности, в Указе Императрицы Анны Иоанновны от 7 ноября 1739 года «О взыскании за похищенное из казны и за взятки», в Указе от 6 марта 1761 года «О запрещении взяток и задержки при осмотре проезжающих на заставах», изданном в период правления императрицы Елизаветы Петровны. Однако причинам взяточничества

правительство не уделяло должного внимания, а без их установления и искоренения уничтожить эти негативные явления невозможно. Такое направление государственной политики в области борьбы с должностными преступлениями просуществовало до Екатерины II.

Екатерина II вернулась к фиксированному жалованию чиновникам. Императрица была оскорблена, узнав, что в Новгородской губернии необходимо дать взятку для того, чтобы быть допущенным к присяге ей, новой императрице. А ведь присяга была делом обязательным, и уклонение от нее преследовалось по закону. «Сердце Наше содрогнулось, – писала Екатерина в своем указе, – когда Мы услышали... что какой-то регистратор Яков Ренберг, приводя ныне к присяге Нам в верности бедных людей, брал и за это с каждого себе деньги, кто присягал. Этого Ренберга Мы и повелели сослать на вечное житие в Сибирь на каторгу и поступили так только из милосердия, поскольку он за такое ужасное... преступление по справедливости должен быть лишен жизни». Однако в отличие от своих предшественников императрица не ограничилась нравоучениями и показательной расправой над взяточником.

**Указ Екатерины II от 18 июля 1762 года  
«Об держании судей и чиновников от лихоимства»**

...Мы уже от давнего времени слышали много, а теперь и на деле увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросло, так, что едва ли есть самое малое место правительства, в котором... суд без заражения этой язвой отправлялся. Ищет ли кто места – платит, защищается ли кто от клеветы – обороняется деньгами, клеветает ли кто на кого – все происки свои хитрые подкрепляет дарами. Более того, многие судящие освященное свое место, в котором они именем Нашим должны показывать правосудие, в торжище превращают, вменяя себе вверенное от Нас звание судии... за пожалованный будто бы доход в поправление своего благосостояния, а не за службу, приносимую Богу, Нам и Отечеству, и мздоимством богомерзким претворяют клевету в праведный донос, разорение государственных доходов в прибыль государственную, а иногда нищего делают богатым, а богатого – нищим...

Однако сильное Наше на Бога упование и природное Наше великодушие не лишают Нас еще надежды, чтоб все те, которые почувствуют от сего милосердного к ним напоминания некоторое в совести своей обличение, поймут, сколь великое зло есть в государственных делах мздоимство... Но если... увещание милосердное не подействует... то пусть они знают, что Мы направленные против этого зла законы... впредь твердо исполнять будем... не дав уже более милосердию Нашему места. Почему и никто, обвиненный в лихоимстве (ежели только жалоба до Нас дойдет праведная)... не избежит Нашего гнева, так как Мы милость и суд в пути непорочном царствования Нашего народо обещали.

Судьям и канцелярским служащим было назначено жалованье, позволяющее существовать вполне безбедно. В 1763 году годовой оклад служащего средней руки составлял 30 рублей в уездных, 60 рублей в губернских и 100–150 рублей в центральных и высших учреждениях, при этом пуд зерна стоил 10–15 копеек.

При таких жалованиях императрица имела все основания требовать от чиновников честности и неподкупности. И тем не менее неподкупный чиновник оставался недостижимым идеалом, о чем свидетельствовали проводимые Сенатом ревизии. Когда Екатерина II ознакомилась с результатами ревизии Белгородской губернии, то была настолько возмущена, что выпустила специальный указ, чтобы усюветить продажных судей:

«Многократно в народ печатными указами было повторяемо, что взятки и мздоимство развращают правосудие и утесняют бедствующих. Сей вкоренившийся в народе порок еще при восшествии нашем на престол принудил нас... манифестом объявить в народ наше матерное увещание, дабы те, которые заражены еще сею страстью, отправляя суд так, как дело Божие, воздержались от такого зла, а в случае их преступления и за тем нашим увещанием не ожидали бы более нашего помилования. Но, к чрезмерному нашему сожалению, открылось, что и теперь нашлись такие, которые мздоимствовали к утеснению многих и в повреждение нашего интереса, а что паче всего, будучи сами начальствующие и обязанные собой представлять образец хранения законов подчиненным своим, те самые преступники учинились и в то же зло завели».

Впрочем, императрица смотрела на вещи трезво и на кардинальные изменения особо не надеялась. И когда французский посланник граф Сегюр попытался поговорить с ней о взяточничестве и воровстве чиновников, она отнеслась к его сетованиям спокойно: «Вы отчасти правы, отчасти нет, любезный граф. Что меня обкрадывают, как и других, с этим я согласна. Я в этом уверилась сама, собственными глазами, потому что раз утром рано видела из моего окна, как потихоньку выносили из дворца огромные корзины – и, разумеется, не пустые».

Итак, существовали социально-политические противоречия в государственном управлении – с одной стороны, власть стремилась ограничить незаконное обогащение чиновников, вводила законодательные меры борьбы с проявлениями коррупции, с другой, низкие оклады вынуждали чиновников прибегать к вымогательству, коррупционным действиям. Причина этого характерного именно для России явления в несовершенстве системы управления, поверхностности реформ, в традиционализме феодальной системы отношений, нерешительности обновления чиновничества. Борьба с коррупцией оставалась явлением государственного значения.

После смерти Екатерины ситуация со взятками стала еще более отчаянной.

Проведенные государственные реформы Александром I (1801 – 1811 гг.) лишь способствовали укреплению бюрократии. Создавалась почва для казнокрадства и взяточничества. В начале XIX в. Указ Александра I от 18 ноября 1802 г. подтверждал, что лихоимство, или взятки в Российской империи не только существуют, но и распространяются между теми должностными лицами, которые бы должны их пресекать. 10 марта 1812 года последовал Указ о запрещении приносить подарки начальникам губерний и другим губернским служащим. Целью законодательного акта было предупреждение чиновников о недопущении никаких послаблений и упущений по службе.

Дело в том, что чиновникам зарплату выдавали ассигнациями. И если в екатерининские времена бумажные деньги несильно отличались по покупательной способности от звонкой монеты, то в начале XIX века ассигнации начали обесцениваться по сравнению с металлическими деньгами. Прожить на чиновничье жалованье становилось все труднее. Так, в 1806 году столоначальник Пермского горного правления в год получал 600 рублей ассигнациями, что соответствовало 438 серебряным рублям, а в

1829 году его оклад, выросший до 1200 рублей, был эквивалентен лишь 320 рублям серебром.

Единственным, на что могли рассчитывать чиновники, были взятки. Взяткодатели же считали вполне уместным и естественным умеренные «подношения» чиновнику за малооплачиваемый труд. Взятка во многих случаях выплачивалась не за нарушение закона, а, наоборот, за следование ему и ускорение дела. Конечно, официально взятка не оправдывалась и бичевалась сатирой. Однако чаще оставалась неуловимой. Разлагающее влияние взятки на госаппарат и все российское общество и тогда было огромным. Надо сказать, что мемуаристы конца XVIII-начала XIX в. сами рассказывали, как они давали, а то и брали взятки. Например, Г.Р. Державин давал, а помощник губернского прокурора Г.И. Добрынин брал, причем дважды, но «не из жадности, а от стыда, что... живет хуже всякого секретаря». Связь между злоупотреблениями и материальной необеспеченностью российских чиновников отмечали посещавшие Россию иностранцы. «Отнимите у наших немецких должностных людей три части их оклада... не дав им никакого рода вознаграждения, и увидите, что они будут делать», – писал один из них. А директор Царскосельского лицея В.Ф. Малиновский сетовал на то, что власти искушают честность, оставляя ее в бедности. Правители же по-прежнему издавали указы, не решавшие проблему, а в частных беседах сетовали на поголовное воровство и взяточничество. «Непостижимо, – жаловался, к примеру, Александр I, – все грабят, почти не встречаешь честного человека. Это ужасно».



П. Федотов. Взяточник.

Итак, указ Петра I «О воспрещении взяток и посулов» был развит в законодательных актах правительств Екатерины II, Александра I, Александра III и других государей. Но взяточничество оставалось негласной статьёй доходов чиновников всех рангов. Расширялся круг коррупционных правонарушений – к взяткам приравнивались незаконные поборы с населения при сборе податей, принесении присяги, оформлении документов, вымогательство. Особая борьба была против казнокрадства, растраты казенных денег, своеобразным составом преступления против казны считалась расточительность, появился новый вид лихоимства – подлог. Фактически взятки превратились в механизм государственного управления. Известно, например, что помещики всех губерний Правобережной Украины ежегодно собирали для полицейских чинов крупную сумму. И не было случая, чтобы ее не приняли. А киевский губернатор И.И. Фундуклей, знаменитый своим богатством, искоренять эту традицию и не считал нужным, полагая, что если помещики не будут выделять средства на содержание чиновников полиции, «то средства эти они получают от воров».

Но наиболее серьезные суммы чиновникам выплачивали так называемые откупщики, желавшие получить эксклюзивные права на ведение той или иной деятельности. По воспоминаниям чиновника М.А. Дмитриева, служившего в Симбирской губернии в 30-е годы XIX века, один из откупщиков ежегодно платил губернатору 10 000 рублей, а прокурору, «как человеку слабому и безгласному», – 3000. Сенатор М.П. Веселовский, начинавший службу в Нижнем Новгороде, писал: «Откупщик вернее, чем табель о рангах или штатные положения, определял удельный вес каждого должностного лица. Тот, кому откупщик платил много, высоко стоял в служебной иерархии; кому он платил мало – стоял низко; кому он вовсе не платил – представлялся не более как мелкой сошкой».

Не так давно в Историческом музее нашли не сатирические, а вполне серьезные отчеты о том, кому и сколько давали управляющие имениями

князей Голицыных. Эти ведомости составлялись на протяжении более 50 лет и озаглавливались, например, так: «Ведомость <...> какое количество с мая 1814 по май же 1815 года губернского города Перми и уездов оного господам присутствующим и прочим чиновникам для снискания благосклонности по делам ваших сиятельств выдано наличными деньгами, хлебными припасами, провизией и прочим...» Правда, в середине века управляющие уже пытались выдать взятки за акты благотворительности, поэтому их отчеты стали называться «ведомостями о расходах в пособие господам чиновникам», «ведомостями о презентях чиновникам», но суть дела от этого не меняется. В самих же ведомостях перечислены фамилии чиновников и указано, сколько денег, муки, сена, овса и других припасов то или иное должностное лицо получило в течение года. Иногда с упоминанием оказанной чиновником услуги. Например, «за расположение при разыскании межи», «за полезное решение по нашей апелляционной жалобе», «за полезное составление справки». При этом суммы, которые тратились на подкуп мелких чиновников, были сравнительно невелики и в редких случаях превышали 150 рублей в год.

Если же дела решались в столице, то суммы взяток были уже совсем другими. Так, например, тяжба о спорном селе, которую Голицыны вели в 1830 году, стоила им 6000 рублей (сенаторам овса не предложишь). Ведомость подробно перечисляет, кому и сколько пришлось дать: «Обер-секретарю – 3000 рублей, секретарю – 2000 рублей... регистратору также за услуги по сему делу – 200 рублей, и на угощение последних троих употреблено в разное время 75 рублей...». Отдельная сумма была уплачена за копирование конфиденциальных документов противников по делу.

Суммы, которые получали от Голицыных чиновники, в несколько раз превышали их жалованье. Так, уездному судье к годовому окладу в 300 рублей князья добавляли деньгами и продуктами 600-1600 рублей, а в хозяйстве земского исправника, жалованье которого составляло 250 рублей, были весьма нелишними поступавшие от Голицыных 1000-1800 рублей.

Один из современников в собственноручном письме от 28 декабря 1825 года императору Николаю I сообщал, что «лихоимство заедает в судилищах, где защищается не жизнь, честь и достояние гражданина; но продаются пристрастные решения за золото и другие выгоды».

В 1830 году в Санкт-Петербурге вышла книга Эраста Павловича Перцова «Искусство брать взятки. Рукопись, найденная в бумагах Тяжалкина, умершего титулярного советника». В этом сатирическом исследовании содержится подробная классификация взяток (подарки, сюрпризы, обеды, вещи, словно нечаянно забытые, и, конечно, деньги, «предпочтительно ассигнации, потому что они переходят из рук в руки без стука и шума») и немало полезных советов взятокополучателям: «Возьмите от того, кто дает больше, а прочих с шумом и гневом проводите за дверь». Вообще, по поводу взяток тогда не иронизировал лишь ленивый.

Основным средством борьбы с продажностью чиновничества признавалось создание правовой базы, повышение денежного содержания госслужащих, установление соразмерных с должностным нарушением мер наказания. Считая борьбу с должностными злоупотреблениями одной из основных задач государства, Николай I продолжал искать пути к искоренению этих деяний, стремясь преуспеть на том поприще, где потерпел неудачу его предшественник. Одним из таких новшеств в годы правления Николая I стало образование в 1826 году третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. По мнению императора, для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц, в первую очередь, необходимо было установить повсеместный контроль за их деятельностью. Решить эту задачу и был призван созданный отдел.

В изданном в 1845 году «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» предусматривалось два вида взятокополучательства: лихоимство и мздоимство (так называлась глава Закона). Статья 372 Уложения под лихоимством понимала принятие чиновником подарков лично или через посредников без нарушений обязанностей по службе. В



статьях 373–376 Уложения предусматривалась ответственность за мздоимство, то есть за «получение материального подарка для совершения противоправного обязанностям службы деяния». Уложение 1845 г. действовало в борьбе с коррупцией вплоть до 1917 г.

В целом середине XIX в. в правительственных кругах наблюдалась непоследовательность в борьбе с должностной преступностью. Несмотря на общее негативное отношение к взяточничеству, к отдельным лихоимцам правительство было снисходительно. Так, в 1840 г. чиновник для особых поручений при киевском генерал-губернаторе Писарев получил взятку от польских дворян в размере 46 тыс. руб., а в 1847 г. – еще 35 тыс. руб. от волынских помещиков, но ему было пожаловано придворное звание камергера, а впоследствии он был назначен олонеким губернатором. В середине XIX в. метастазы коррупционных преступлений поразили все звенья государственного аппарата, стали реальной жизнью общества.

Во второй половине XIX в. появились первые теоретические научные исследования по проблеме коррупции чиновничества. В них был сделан неутешительный вывод о том, что подкуп административного лица стал устоявшейся традицией российского государственного быта. П. Берлин в 1910 г. отмечал, что взяточничество «неразрывно слилось и срослось со всем строем и укладом политической жизни»<sup>12</sup>. Он также отмечал: «Стремясь привязать к себе чиновничество крепкими узами... правительство сквозь пальцы смотрело на обогащение с помощью взяток и обмана казны».

Особенно во всей красе взяточничество и казнокрадство расцвело накануне революции, этому способствовало отсутствие какого-либо контроля должностных лиц, слабый нравственный и образовательный уровень, малые оклады, бумаготворчество и многоуровневая система прохождения бумаг и т.д.

---

<sup>12</sup> Берлин П. Русское взяточничество, как социально-историческое явление // Современный мир. 1910. №8. С.48, 54.

Российское Уголовное Уложение 1903 г. (статья 682) предусматривало ответственность служащих, вступающих в запрещенные им по роду службы имущественные сделки. В соответствии со статьей 683 Уголовного уложения, наказывался служащий, «на ком лежала обязанность наблюдения за имущественными или иного имущественного договора предприятием, или производства торга, или надзора за указанными действиями, виновный в воспрещенном ему законом участии в сих предприятиях или договоре, или в законодательстве по договору от своего имени или от имени своей жены, или через подставное лицо».

Несмотря на все уложения и законы, на протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода мелких и крупных чиновников. Для подтверждения этого достаточно вспомнить деятельность Григория Распутина во время царствования Николая II (1894–1917), который, пользуясь неограниченным доверием царской семьи, не забывал и о собственном кармане. Можно также вспомнить балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны.

В дореволюционной России, чтобы получить доходное место, следовало всячески демонстрировать верноподданнические чувства, а чтобы его потерять, достаточно было «украсть не по чину». Любопытно, что в начале XX века профессиональные патриоты предпринимали попытки использовать свой патриотизм в коммерческих интересах. Когда в 1912 г. прогремело несколько скандалов, связанных со взяточничеством при распределении интендантских заказов, черносотенные организации заявили, что готовы взять на себя снабжение армии. В 1912 г. издаваемая «Союзом русского народа» газета «Русское знамя» поместила статью Ал. Дубровина, из которой следует, что у напуганного размерами взяточничества правительства нет другого выхода, кроме как отдать интендантские заказы истинным патриотам. «Было бы крайне желательно, – писало «Русское

знамя», – чтобы отделы Союза повсеместно приступили к предварительной подготовке взятия на себя интендантских подрядов. Они могут уже теперь войти в местные окружные интендантские управления с предложениями поставок или шитья из казенного материала белья, сапог, мундиров, шинелей и пр. Насколько нам известно, главный интендант генерал-лейтенант Шуваев крайне благосклонно относится к подобным начинаниям».

Стоило начаться очередной кампании по борьбе с коррупцией, как чиновники начинали саботаж, и ревизоры отступали. Вот как описывает действия киевских интендантов в 1910 году одна из газет: «После ревизии обиженные интенданты заявили: «Хорошо же, голубчики, мы будем честными. И строжайшими законниками. Ни на пядь не сойдем мы с почвы законности. Посмотрим, что вы запоете». И интенданты стали честны и законны, а все приходившие к ним по делам буквально взвыли. Интенданты вытащили все существующие архаические узаконения и, отряхнув от них воистину пыль веков, стали применять их «во всей строгости». И затормозили всю хозяйственную жизнь интендантства, давно уже переросшую устарелые инструкции и правила. Теперь, став честными, они применяли их во всей строгости, вызвав со всех сторон ропот и негодование».

Незадолго до революции журнал «Русский мир» поместил большую статью, посвященную русскому взяточничеству. «Нескончаемую вереницею тянутся сенаторские ревизии за ревизиями, идут газетные разоблачения за разоблачениями. И всюду встает одна и та же, лишь в деталях разнящаяся картина. Воистину, «от хладных финских скал до пламенной Колхиды» сенаторские ревизии и газетные разоблачения открывают обширные гнезда крупных, тучных, насосавшихся денег взяточников, а около них кружатся вереницы взяточников более мелких, более скромных, более тощих. Около каждого казенного сундука, на который упадет испытующий взор ревизора, оказывается жадная толпа взяточдавцев и взятополучателей, и крышка

этого сундука гостеприимно раскрывается перед людьми, сумевшими в соответствующий момент дать соответствующему человеку соответствующую взятку. Сейчас за взяточничество принялись очень основательно. За границей уже успела образоваться новая колония своеобразных эмигрантов – бывших взяточников», – писал автор. По его мнению, проблему взяток было возможно решить лишь при помощи радикальных изменений всей системы управления государством. Однако последующие события показали, что автор ошибался.

## **АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

В советской системе коррупция считалась исключением, единичным, а не характерным явлением. Отрицалось само явление коррупции, а борьба со взяточничеством, как правило, не затрагивала верхние уровни власти, но это не значит, что соответствующие спецслужбы и правоохранительные органы об этом не были осведомлены.

С изменением политического строя нашей страны коррупция среди чиновников всех эшелонов власти переместилась в новые государственные структуры. Большевистское государство вмешивалось практически во все сферы жизни, но произвол чиновников, наделенных чрезвычайными полномочиями, не исключал взяточничества.

8 мая 1918 г. был принят Декрет СНК «О взяточничестве», который стал первым в советской России правовым актом, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество (с лишением свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). В этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Однако необходимо отметить, что не был забыт и классовый подход: взяткодатель, принадлежащий к имущему классу и стремившейся сохранить свои привилегии, приговаривался «к наиболее

тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

Почти одновременно с принятием этого декрета дела о взяточничестве были переданы в ведение революционных трибуналов. Уголовный кодекс 1922 г. даже предусматривал за это преступление расстрел. Строгость наказаний за взятку росла постоянно, но ограничивало масштабы взяточничества отнюдь не это. Дело в том, что при «военном коммунизме» денежное обращение, как известно, практически отсутствовало, а функции органов управления были настолько неопределенными, что часто было неясно, кому именно следует давать. Массовое взяточничество того времени – это изделия из драгоценных металлов и мешки зерна, которыми расплачивались за возможность ввезти продовольствие в город. Зато при НЭПе контролирующую предпринимательскую деятельность чиновники оттянули по полной программе. Не случайно Ленин называл взятку основной напастью в одном ряду с коммунистическим чванством и безграмотностью.

Для предотвращения взяточничества действовали «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях», утвержденные Постановлением СНК РСФСР 21 декабря 1922 г. Этими правилами запрещались для служащих многие виды совместительства. Нарушившие же запрет сотрудники государственных учреждений и предприятий привлекались к ответственности за получение и дачу взятки.

В 20-е гг. взяточничество начали считать одной из форм контрреволюционной деятельности, а с контрреволюционерами, как известно, разговор был короткий. «Всем известно, – писал нарком путей сообщения Ф.Э. Дзержинский в циркулярном письме, – каких размеров достигло взяточничество во всех областях хозяйственной деятельности Республики и что особенно широкое распространение этого зла отмечается именно на транспорте. Мы должны отдавать себе отчет в том, что взятка имеет глубоко классовый характер, что она есть проявление

мелкобуржуазной частнокапиталистической стихии, направленное против основ ныне существующего строя». Кстати, Железный Феликс очень нравился приехавшим в советскую Россию иностранным бизнесменам, поскольку он боролся с мздоимством весьма эффективно. Вот как описывает помощь товарища Дзержинского Арманд Хаммер, у помощника которого домогался взятки железнодорожный чиновник. «Вскоре выяснилось, – вспоминает Хаммер, – что эшелон задерживает начальник станции, утверждая, что расположенный немного севернее станции мост не выдержит вес двадцати пяти вагонов. Тогда почему же вы не отправляете вагоны небольшими партиями?» – спросили его. Ответ был неубедительным. В конце концов, когда представился случай, он отозвал Вольфа в сторону и зашептал: "Вы человек деловой. Дайте мне пятьсот пудов зерна, приблизительно полвагона, и ваш эшелон будет доставлен". Вольф телеграфировал в Свердловск, и уже через два часа вагоны были в пути. Комендант станции был немедленно отозван и после короткого следствия расстрелян... На транспорте в то время царили хаос и взяточничество, однако Дзержинскому в течение года удалось навести порядок».

Вся советская история борьбы со взятками мало отличается от того, как прежде боролись с «посулами». Правда, наказания батогами теперь не применяли, зато полюбили кампании. В одном из циркуляров Наркомюста 1927 года предписывается: «В течение... месяца... повсеместно и одновременно назначить к слушанию по возможности исключительно дела о взяточничестве, оповестив об этом в газете, дабы создать по всей республике впечатление единой, массовой и организованно проводимой судебной-карательной кампании». Теперь взяткой стали считать любые подарки, совместительство в двух учреждениях, находящихся между собой в состоянии товарообменных или торговых операций, и т. д. А в 1929 г., когда в связи с раскулачиванием взяточничество распространилось и в деревне, пленум Верховного суда определил: «Все случаи получения

должностными лицами магарыча, то есть всякого рода угощения в каком бы то ни было виде, подлежат квалификации как получение взятки».

В целом при советской власти понятие «коррупция» не признавалось, и было введено в употребление лишь в конце 80-х гг. Вместо него использовались термины «взятничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т. п. Отрицание данного термина было призвано продемонстрировать отсутствие коррупционеров среди социалистических чиновников. Замалчивание коррупции вело к неудачам в борьбе с ней. Поскольку взяточничество считалось буржуазным пережитком, было принято говорить, что по мере строительства социализма это явление исчезает. «Взяточничество, – читаем в вышедшей в 1957 году брошюре в помощь юристам, – в современных советских условиях стало относительно редким явлением».



Советские плакаты

Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в СССР (с округлением)

Год	1957	1970	1980
Число осужденных	1800	3000	6000

Основными преступлениями советских коррупционеров были: отпуски дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные

должности; сокрытие махинаций. Практически неприкосновенны для правосудия были высшие советские и партийные сановники.

Причины возникновения этого явления связывались с условиями, присущими буржуазному обществу. Так, например, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество – это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат – это аппарат нового типа». В качестве причин коррупционных проявлений перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975–1980 гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6 тысяч случаев взяточничества, что на 50% больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример – более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах.

Когда к высшей власти в государстве пришел Ю.В. Андропов, была объявлена борьба с коррупцией. На тот период общество как бы встряхнулось от спячки. Люди свободно заговорили о непристойных делах руководителей различного уровня. Иногда на экзаменах в ВУЗах дело доходило до абсурда: студенты приносили цветы в день экзаменов, которые дарили преподавателям, а те, боясь ответственности за взятки, не начинали работу, пока цветы не окажутся в мусорном контейнере.

При Андропове, долгое время руководившем КГБ СССР и поэтому обладавшем довольно полной информацией о неблагоприятных поступках тех



лиц, которые при прежнем генсеке считались персонами неприкосновенными, был дан ход нескольким скандальным делам (Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре и министра МВД СССР Щелокова).



Следственная группа Прокуратуры СССР во главе с Т. Гдяном. 1983 г.

Пострадал, например, зять Л.И. Брежнева Юрий Чурбанов, снятый с поста заместителя министра внутренних дел и отправленный в тюрьму, а также друг Косыгина А. Ишков, бывший министр рыбного хозяйства. Активно поддерживавший в то время Андропова грузинский коммунистический лидер Э.Шеварднадзе провел массовую кампанию борьбы с коррупцией в подведомственной ему республике. Своих постов лишились более 300 высокопоставленных грузинских чиновников.

Было вынесено и приведено в исполнение несколько смертных приговоров, в том числе приговор за взятки Соколову, директору крупнейшего в Москве продовольственного магазина – «Елисейского». Это дело стало, пожалуй, последним показательным процессом советской карательной юриспруденции, когда смертная казнь являлась главным доводом режима в разговоре с собственными гражданами, дерзнувшими нарушить социалистическую законность. Подобные антикоррупционные акции, видимо, должны были продемонстрировать серьезность намерений нового лидера и запугать тех, кто поверил в свою безнаказанность, но

проводились они никак не для того, чтобы на основе имевшейся информации предложить внятный план преобразований и выхода из кризиса.

## **АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Вместе с распадом Советского Союза коррупция, как это уже случалось после революции 1917 года, перекочевала в новый строй.

Коррупция нередко сопровождает растущие экономики, страны переходного периода. Для современной России эта проблема стала актуальной еще и потому, что при переходе от плановой системы к рыночной не только произошли кардинальные изменения в экономике, но и рухнула прежняя система моральных ценностей.

Коррупция поразила все уровни государственного аппарата. Известный экономист Е.Т. Гайдар отмечал, что «система получастной полугосударственной экономики с мощным элементом бюрократического регулирования есть идеальный питательный бульон для бактерий коррупции». В этот период широко распространены нелегальная перепродажа дефицитных товаров (спекуляция) работниками торговых и иных организаций; взятки и иные злоупотребления должностных лиц, отвечающих за распределение потребительских благ; взяточничество в системе образования; труд шабашников; приписки в отчетности. Коррупция превращается в социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурологическими. Институционализация коррупции – это превращение ее из разряда преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, которое становится привычным элементом социально-экономической системы. К специфическим причинам, спровоцировавшим размах коррупции в 90-е гг. можно отнести следующие: политическая нестабильность; распад партийной системы контроля; трудности преодоления тоталитарного режима; резкий переход к новой

социально-экономической системе, не подкреплённой правовой базой и правовой культурой; отсутствие частной собственности в советский период.

Новые власти продолжили борьбу с этим явлением. С 1991 г. в России принято свыше 270 нормативных правовых актов, в которых использовался термин «коррупция». Первым антикоррупционным нормативно-правовым актом нового российского законодательства стал подписанный Б.Н. Ельциным 4 апреля 1992 г. Указ Президента РФ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Данный документ послужил отправной точкой отсчета в борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Нормы этого Указа легли в основу готовившихся в момент его издания законопроектов «О борьбе с коррупцией», «Об основах государственной службы Российской Федерации», а также многих других нормативно-правовых актов, издающихся по сегодняшний день. Указ констатировал, что коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономических реформ. Учитывая это, на период до принятия Закона о государственной службе в Российской Федерации Президент РФ постановил:

1. Руководителям органов власти и управления в Российской Федерации провести в течение 1992 года аттестацию всех государственных служащих с целью укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждения коррупции.

2. Запретить служащим государственного аппарата:

- заниматься предпринимательской деятельностью;
- оказывать любое, не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;

выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности) или выполнять ее через посредников;

3. Установить для государственных служащих обязательное представление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также обязательствах финансового характера. Контроль за исполнением данного Указа Президент РФ возложил на Контрольное управление своей Администрации.

Через несколько месяцев после издания этого Указа, 13 июля 1992 г. Президиум Верховного Совета РФ направил в комитеты Верховного Совета РФ, Верховные Советы республик в составе России, областные Советы народных депутатов, Администрацию Президента РФ и Правительство РФ первый проект Закона РФ «О борьбе с коррупцией». Однако этот законопроект успел пройти в Верховном Совете лишь первое чтение, после чего он был закрыт Президентом.

Тем не менее, попытки Государственной Думы первого созыва принять Закон «О борьбе с коррупцией» начались практически сразу после ее избрания и непрерывно продолжались с 1994 по 1997 год. Закон предусматривал, что борьбу с коррупцией в пределах своих полномочий должны вести органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной и пограничной службы, налоговой полиции и других правоохранительных органов, в которых учреждаются специализированные подразделения по борьбе с коррупцией. В качестве же специального органа по борьбе с коррупцией была названа Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по защите прав граждан и общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией. Закон предъявлял к лицам, претендующим на выполнение государственных функций ряд специальных требований. В 1996 г. он был принят в первом чтении, а 14 ноября 1997 г. во втором чтении. 3 декабря

1997 г. законопроект был одобрен Советом Федерации и направлен на подписание к Президенту, который вернул его на доработку, с предложением о создании согласительной комиссии. На создание и работу такой комиссии ушел почти год, но плодов от ее деятельности было немного: к концу лета 1999 года стал ясно, что уладить все разногласия сторон по поводу данного закона невозможно, и он был снят с дальнейшего рассмотрения. Сразу после этого Президентом РФ была предпринята попытка провести через Государственную Думу свой вариант законопроекта с аналогичным названием, но в сентябре того же года Государственная Дума отклонила его. Однако это не означает, что все предусмотренные Федеральным законом «О борьбе с коррупцией» нормы не действуют, напротив, многие из них являются составной частью других нормативно–правовых актов, регулярно используемых в сегодняшней правоприменительной практике.



Эффективность борьбы была низкой. Так, по данным Государственной налоговой службы в 1995 г. уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы, а осуждено всего шесть. По статье «Злоупотребление властью» возбуждены дела против 17 работников. Не осужден ни один! Не лучшей была ситуация и в 1996 – 1997 гг.

В марте 1998 г. на парламентских слушаниях «Проблемы правового и организационного обеспечения борьбы с коррупцией» было отмечено, что особую тревогу вызывают преступления, связанные с коррупцией. Данные по коррупции перестали быть информацией для служебного пользования, открыты и доступны общественности. Тем самым не только органы государственного управления, но и граждане могут оценить масштабы

коррупции и их опасность для общества, государства и личности. Криминальный лоббизм, корыстный сговор должностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, создание лжепредприятий, незаконные внешнеэкономические операции, совмещение государственной службы с участием в коммерческих организациях, неправомерное вмешательство в деятельность правоохранительных органов стали составлять главную угрозу существованию государства и общества.

Россия занимает 147 место из 180 по уровню коррупции. Об этом говорится в докладе Международной организации Transparency International. Наименее подвергнуты коррупции Дания, Новая Зеландия и Швеция. Соединённые Штаты на 18 месте. Замыкает список Сомали. Что касается России, то ее 147 место – это самый высокий показатель за последние 8 лет, отмечается в исследовании.

В современной России широко распространено мнение, что сегодня коррупция является главным препятствием на пути экономического роста страны: по данным опроса Левада-Центра 10–14 июня 2006 г. – 50% респондентов полагает, что именно она является главным препятствием на пути экономического подъёма России.

Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. Сюда могут входить бюджетные ресурсы, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.д. Чиновник, собирая штрафы, налоги или иные платежи распоряжается не принадлежащими ему средствами: если штраф (сбор) законен, то его собственник – государственная казна, если не законен – то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица,

воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы охарактеризовать такое явление как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая.

В общественно-политической и социально-экономической жизни оно проявляется в различных формах:

1. Взятничество включает влияние на действия или решения должностного лица путем обещания, предложения или предоставления ему какой-либо выгоды. Таможенник может принимать взятки за игнорирование законности в отношении импорта или экспорта. Таким образом, оплата пошлин и налогов не производится и государственная казна не пополняется, а опасные или запрещенные товары попадают в страну.

2. Растрата – кража ресурсов людьми, облаченными властью или контролем над какими-либо ценностями. Кража части продуктов и продажа их другим сторонам государственными служащими, отвечающими за распределение продовольствия. Кража медикаментов, транспортируемых от аэропорта до местной больницы, и вместо этого их продажа.

3. Мошенничество – любое поведение, направленное на обман или на одурачивание человека или юридического лица, для собственной выгоды или выгоды третьей стороны. Например, заявление здорового человека, способного работать, что он болен или ранен, с целью получения больничного листа или страховки и получение от врача ложного медицинского заключения в обмен на деньги.

4. Вымогательство – принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Данное принуждение может быть осуществлено как при помощи насильственного, так и морального давления. Например, больная женщина нуждается в осмотре врача, а в больнице медсестра сообщает ее мужу, что он должен оплатить кое-что дополнительно, только за то, чтобы войти в кабинет доктора. Гражданин звонит в милицию, чтобы сообщить о грабеже, а

грабитель связан с милиционером. Гражданину говорят, что он должен заплатить, иначе его арестуют за дачу ложных показаний.

5. Злоупотребление правом на рассмотрение, произвол – произвольное использование служебных полномочий для предоставления неоправданных льгот любой группе или индивидууму, или их дискриминация. Избранное должностное лицо, ответственное за состояние дорог, назначает ремонтные работы только в том районе, где живут его избиратели, и игнорирует необходимость дорожного ремонта в других районах.

6. Злоупотребление служебным положением.

7. Получение незаконного пособия, льготы или вознаграждения – получение должностным лицом чего-либо ценного от тех, кто хотел бы повлиять на принятие должностным лицом того или иного решения. Например, пять компаний претендуют на заключение государственного контракта на уборку улиц. Одна из фирм сообщает должностному лицу, что она заплатит ему некий % от цены контракта в обмен на победу в конкурсе.

8. Фаворитизм – назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, в соответствии с их принадлежностью к партии, роду, религии, секте и другим предпочтительным группировкам. Государственный служащий обеспечивает экстраординарные услуги, полномочия, рабочие места и льготы политическим союзникам, друзьям. Обычные люди не получили бы такого особого обращения.

9. Кумовство – форма фаворитизма, когда должностное лицо предпочитает при назначении на государственные должности выдвигать своих родственников. Вновь избранная администрация заменяет работающих государственных служащих членами своих семей и близких друзей.

10. Незаконные пожертвования и вклады – правительство или политические партии у власти получают деньги в обмен на потакание юридическим лицам или каким-либо группам, делающим такие пожертвования и вклады.



Чтобы знать, в каких направлениях следует вести борьбу с этими явлениями, следует учитывать и существование объективных причин, что заставляет быть особо требовательным к должностным лицам разного уровня и к себе. Это

— значительные размеры территории. Россия — огромное государство, и организовать эффективный контроль государственного аппарата, особенно на окраинах, здесь труднее, чем, например, в Бельгии.

— значительный объем государственных расходов.

— ограниченность ресурсов, находящихся в распоряжении государства.

— особенности массового сознания, в котором закон не получил еще значения высшей силы;

— недостаточное развитие институтов гражданского общества.

Коррупция вызывает:

- неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов;
- потери налогов, когда налоговые органы присваивают себе часть налогов;
- снижение налоговых поступлений в государственный бюджет, отток капитала за рубеж;
- потери времени из-за чинимых препятствий, снижение эффективности работы государственного аппарата;
- разорение частных предпринимателей;
- снижение инвестиций в производство, замедление экономического роста;
- неэффективное использование способностей индивидов;
- рост социального неравенства;
- усиление организованной преступности;
- ущерб политической легитимности власти, что вызывает у граждан сомнения в своей способности оказывать влияние на процесс принятия в стране политических решений и разочарование в демократии;

- подавление правящей элитой механизмов контроля над коррупцией: свободы прессы, независимости системы правосудия, конкурирующих элит (оппозиции) и индивидуальных прав граждан, что может способствовать переходу к другой, более жесткой форме государственного устройства – диктатуре.
- снижение общественной морали.

По инициативе ООН 9 декабря отмечается «Международный день борьбы с коррупцией». В этот день в 2003 г. в мексиканском городе Мерида на политической конференции была открыта для подписания Конвенция ООН против коррупции, принятая Генеральной ассамблеей 1 ноября 2003 г. Документ обязывает подписавшие его государства объявить уголовным преступлением взятки, хищение бюджетных средств и отмывание коррупционных доходов. Согласно одному из положений конвенции, необходимо возвращать средства в ту страну, откуда они поступили в результате коррупции. Конвенция – первый документ такого рода. Он особенно важен для стран, где коррумпированность всех структур наносит ущерб национальному благосостоянию. Год назад специальный представитель генерального секретаря ООН Ханс Корелл, объявив о решении учредить «Международный день борьбы с коррупцией», призвал представителей более чем 100 стран, собравшихся на конференцию, подписать Конвенцию. Она должна стать важным инструментом международного права для противодействия коррупции, «наносящей ущерб развитию стран и представляющей угрозу демократии и режиму правового государства».

Россия в числе первых подписала Конвенцию. Как подчеркнул в выступлении на форуме глава российской делегации замминистра иностранных дел РФ Алексей Мешков, «Россия ведет с коррупцией бескомпромиссную борьбу и готова к конструктивному взаимодействию на антикоррупционном фронте со всеми государствами и соответствующими международными организациями».

В Национальном плане противодействия коррупции (2008г.) указывается: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью».

В принятом Плате акцентировано внимание на реализации следующих задач:

- усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;

- повышение качества правового просвещения, прежде всего: формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции и повышение правовой культуры общества в целом.

В стране нередко создается ажиотаж вокруг высшего образования, получения диплома любой ценой, и эта сфера нередко превращается в прибыльный бизнес. Придумано множество способов опустошения родительских кошельков. Российские семьи (свыше 90 %) очень стремятся к тому, чтобы их дети получили высшее образование. Примерно 90 % из них готовы идти на высокие материальные траты. Всего в вузы поступают не

менее 55 % выпускников школ. Но общеизвестно, что такое количество лиц, имеющих высшее образование не в состоянии потребить наша экономика. Ее нужды составляют всего лишь 25 % от общего числа. Однако мало кто из родителей задумывается о том, что масса юристов, экономистов, психологов работает по окончании вуза не по специальности. Высшее образование это еще не гарант стабильности в жизни. Для того чтобы «выбиться в люди» требуется зачастую не один год, а иногда и десятки лет. Кроме того, «покупное образование» не гарантирует престижной работы. Студент, поступивший в вуз и проучившийся за взятки, не в состоянии показать, придя на рабочее место, хоть сколько-нибудь достойных знаний. Работодатель, взявший такого работника на работу, постарается избавиться от него сразу же по окончании испытательного срока, и, без сомнения, такой работник не получит положительных рекомендаций.

Основная масса студентов принимаются в вузы, не вступая в коррупционные отношения. Однако коррупция в сфере образования принимает различные формы, а «черные» обороты в высшем образовании составляют около 1 миллиарда долларов в год. Основная масса студентов зачисляются в вузы, не вступая в коррупционные отношения. Однако коррупция в сфере образования может принимать различные формы. Прежде всего, следует разделить коррупцию и чистое мошенничество. Мошенники обманывают родителей, собирая с них, например, деньги «на поступление», хотя на самом деле не в состоянии повлиять на прием. Что же касается коррупции явной, то Е.А. Музалевская выделила несколько ее разновидностей:

1. чистые взятки, которые берет преподаватель за «успешно» сданный экзамен, будь то вступительный, выпускной или промежуточный;
2. «благотворительный взнос на развитие» вуза. Причем их расходование совершенно непрозрачно;
3. «подготовительные курсы при вузах», гарантирующие стопроцентное поступление. Например, при подаче документов

абитуриентам не просто сообщают о возможности посещать такие курсы, а «настоятельно рекомендуют». При низком качестве подготовки на занятиях такого рода это не только источник коррупции, но и дискредитация эффективно функционирующих курсов.

4. Продажа дипломов. Опасность данного вида коррупции заключается, прежде всего, в том, что вопрос о продаже диплома может быть решен лишь на самом высоком уровне (ректор, проректора). Следовательно, если руководство ВУЗа замешано в коррупционных отношениях, то и рядовые сотрудники будут вести себя подобным образом.

Назовем ключевые требования законодательства в области образования к организации образовательной деятельности. В уставе ОУ должны быть указаны перечень платных образовательных услуг (типы и виды реализуемых образовательных программ) и порядок их предоставления на договорной основе.

Право на ведение образовательной деятельности по соответствующим образовательным программам у ОУ возникает с момента выдачи ему лицензии (разрешения) при соблюдении зафиксированных в ней контрольных нормативов и предельной численности контингента обучаемых. Лицензия выдается на основании заключения экспертной комиссии при выполнении лицензионных требований и соответствующих условий по обеспечению образовательной деятельности. Перечень образовательных программ, по которым ОУ имеет право ведения образовательной деятельности, указывается в приложении к лицензии. Право на выдачу выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования у ОУ возникает с момента его государственной аккредитации. Свидетельство о государственной аккредитации ОУ подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов.

Перечень аккредитованных образовательных программ, по которым ОУ имеет право выдачи выпускникам документов об образовании государственного образца, указывается в приложении к свидетельству о государственной аккредитации. Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования были прописаны в постановлении Правительства РФ от 05.07.2001 № 505. Взаимоотношения между исполнителем и потребителем (обучающимся) или его родителем (законным представителем) по предоставлению платных образовательных услуг оформляются договором (в простой письменной форме), который относится в соответствии с ГК РФ к договору о возмездном оказании услуг. Нормативно утверждены примерные формы договоров об оказании платных образовательных услуг государственными и муниципальными общеобразовательными учреждениями, негосударственными образовательными организациями и индивидуальными предпринимателями. Но законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие образовательную деятельность, к сожалению, не всегда используются руководителями ОУ.

Без массового осознания гражданами колоссального вреда коррупции не может произойти серьезных позитивных перемен, потому что искоренение этого порока зависит от каждого из нас.

*Вопросы и задания:*

1. Дайте различные определения понятию «коррупция». Какое из них представляется Вам наиболее точным и полным. Почему?
2. Раскройте явление коррупции как социально-исторического феномена. В чем интернациональный характер коррупции?
3. В чем вы видите истоки живучести этого явления? Какие человеческие слабости этому способствуют? Как, на ваш взгляд, с ними можно бороться?
4. Какие меры предлагали правители Русского государства для борьбы со взяточниками? Насколько они были действенны? Влияли ли на отношение общества к «посулам» и взяткам?
5. Какие препятствия создавала коррупция для проводимых в стране государственных реформ? Какое место правители-реформаторы в своей внутренней политике отводили мерам противодействия коррупции?
6. В чем вы видите противоречивость отношения государства к проявлениям коррупции в аппарате управления?
7. В советской системе коррупция считалась исключением, единичным, а не характерным явлением, отрицалось само понятие «коррупции» в СССР. Каково ваше отношение к подобным взглядам?
8. Каково, на ваш взгляд, истинное предназначение антикоррупционных акций, проводимых в СССР?
9. Почему в 1990-е гг. проблема коррупции в России приобрела особую остроту и актуальность?

10. В каких формах коррупция проявляется в современной общественно-политической и социально-экономической жизни? Чем обусловлена живучесть этого негативного социального явления?
11. К каким последствиям может приводить коррупция при попустительстве со стороны государства и общества?
12. Какие международные организации по борьбе с коррупцией вы знаете? Приведите примеры из опыта международной борьбы с коррупцией.
13. Охарактеризуйте современное состояние коррупции в России, мире. Используйте информацию из СМИ, Интернет-ресурсов и т.п.
14. Существуют ли проявления коррупции в системе образования. Какие, на ваш взгляд, должны предприниматься эффективные меры для противодействия им? Какова ваша личная позиция?
15. Влияет ли продажность должностных лиц на разложение нравственной и экономической системы в обществе? Каким образом?
16. Какие антикоррупционные меры предложены руководством нашей страны? Познакомьтесь с документами (см. Приложение) и подготовьте свое резюме по их содержанию.

### **Примерные темы рефератов, эссе, дискуссий, исследований**

Коррупция в мировой истории.

История борьбы с коррупцией в России.

Формы коррупции в общественно-политической и социально-экономической жизни.

Коррупция как многоплановое явление (экономическое, политическое, социальное, культурное и пр.) и методы борьбы с ней.

Социально-экономические и политические последствия коррупции.

Опыт международной борьбы с коррупцией.

Международные организации по борьбе с коррупцией (ГРЕКО, ОЭСР и др.).

Гражданское общество в борьбе с коррупцией: история и современность.

Я знаю свои права (меры противодействия различным проявлениям коррупции).

Художественные образы взяточников и мздоимцев в литературе и искусстве.

Взятка – средство «легкого» решения вопроса?..

Как победить коррупцию?

Финансовая жизнь школы сегодня: проблемы и перспективы.

Прозрачный Школьный Фонд.

### **Организационно-деятельностная игра «Город»**

#### **Цели и задачи:**

способствовать формированию антикоррупционного мировоззрения граждан, привлечь внимание к проблеме коррупции; познакомить участников семинара с формами коррупции; выявить наиболее коррумпированные учреждения, сферы; выявить наиболее эффективные методы борьбы с различными формами коррупции.

**Участники:** ведущий, 3-5 команд по 5-7 человек.

**Возраст:** учащиеся старших классов, студенты, слушатели курсов системы ПК и др.

**Реквизит:** самоклеющаяся бумага, листы, ручки, карточки с формами коррупции, карточки с ситуациями, где встречается коррупция, плакаты с государственными институтами и учреждениями: правоохранительные органы, высшие учебные заведения, система среднего образования, церковь, система здравоохранения, учреждения культуры, спорта и отдыха, система судопроизводства, государственный аппарат и др.

**Время проведения:** 1 час.

#### **Ход игры:**

**1 этап.** Все участники образуют команды по 5-7 человек. В командах организуется обсуждение по вопросу формирования «ГОРОДА» (участникам игры необходимо предположить, какие организации и учреждения могут быть в «ГОРОДЕ»).



**2 этап.** Организуется общее обсуждение «строительства» ГОРОДА. Команды по очереди предлагают различные социальные институты, учреждения и организации. Ведущий после того, как учреждения какой-либо городской сферы озвучены, прикрепляет на доску таблицу с названием. Таким образом, в течение 5-7 минут «строится» ГОРОД.

**3 этап.** Микрогруппы получают по три одинаковых набора карточек с видами коррупции. Если у аудитории есть затруднения интерпретации видов, то ведущий комментирует, приводит примеры. Далее в течение 10 минут группы распределяют карточки по сферам жизни Города и прикрепляют их к таблицам. Три набора карточек необходимо для предоставления более широких возможностей при их распределении.

**4 этап.** Общее обсуждение. Ведущий обращает внимание на те сферы городской жизни, которые, по мнению участников, в большей степени подвержены коррупции. Обсуждаются следующие вопросы:

- С чем связано такое распределение карточек?
- Остались ли организации и учреждения, в которых, по мнению участников, нет коррумпированной среды? Почему?
- Какие формы коррупции преобладают в конкретной сфере (правоохранительные органы, образование, ЖКХ и др.)?

**5 этап.** На заключительном этапе игры каждый участник получает три кружочка из самоклеющейся бумаги. Их необходимо приклеить на те социальные институты, в которых, по мнению участников, в большей степени ведется борьба с коррупцией.

Данная игровая форма позволяет наглядно продемонстрировать общественное мнение о том, в каких учреждениях, сферах коррупция получила наибольшее распространение, в каких борьба с данным социальным явлением наиболее результативна.

### **Деловая игра «Приемная комиссия»**

**Цель игры** – знакомство с требованиями при приеме в различные учебные заведения; формирование навыков антикоррупционного поведения.

**Условия проведения игры.**

Игра рассчитана на учащихся 9-11 классов. Для игры необходимо иметь конкретную справочную литературу («Справочник для поступающих в вузы,

ССУЗы, ПУ и ПЛ»), условия поступления в вуз, гимназию, лицей, НОУ; адрес сайта и т.п.

**Время проведения:** 2 часа

**Ход игры.**

**1 этап.** Ведущий знакомит участников с общей инструкцией.

**Инструкция:** «Все вы скоро будете поступать в училища, техникумы, вузы или гимназии и лицеи, НОУ (частные школы или вуз). Давайте пофантазируем и представим, что для поступления не нужно сдавать никаких экзаменов, а нужно пройти собеседование с членами приемной комиссии, которая и решит, зачислять Вас или не зачислять, а также предложит вам условия зачисления.

В нашей игре будет приемная комиссия и поступающие. Посмотрим, многим ли удастся поступить? На каких условиях? Эксперты вместе с ведущим будут наблюдать за диалогом и действиями собеседников».

**2 этап.** Выбираются приемные комиссии из 3-4 человек (в зависимости от количества учащихся и предполагаемых образовательных учреждений), группа экспертов (2-3 чел.). Организуется несколько групп (по 3-7 чел.) «поступающих» в определенное ОУ. Ведущий может в обязательном порядке предложить группе любое учреждение для «поступления».

**3 этап.** Подготовка к игре. Члены приемной комиссии знакомятся с учебным заведением (выходят на сайты, читают условия зачисления, рекламные проспекты, заранее подготовленные ведущим и т.п.) и вырабатывают главные критерии отбора, например:

- знание будущей профессии
- желание учиться в данном учебном заведении
- способности к обучению
- поведение, воспитанность
- материальный достаток абитуриентов и др.

Члены приемной комиссии заинтересованы не только в соблюдении правил приема, способных учениках и абитуриентах, но и в осуществлении набора на платное отделение, на платные подготовительные курсы. Возможны провокационные ситуации отдельных членов приемной комиссии.

Абитуриенты, ученики заинтересованы поступить на приемлемых условиях, с соблюдением закона и правил приема.

Ведущий предлагает учащимся заполнить примерную анкету, подумать, чем они могут понравиться приемной комиссии и поступить в данное заведение. Время на подготовку может занять от 10 до 15 минут.

**4 этап.** Учащиеся (от группы) по очереди пробуют поступить в учебное заведение. На одну попытку дается от 5 до 10 минут, в зависимости от числа играющих.

**5 этап.** Обсуждение игры.

Экспертами оцениваются правильность действия членов приемной комиссии и поведение поступающих, например: в какой степени абитуриент, ученик (или его родитель) овладел информацией или пытался получить достоверные сведения об условиях зачисления и обучения; насколько условия, на которые согласился претендент, законны, соответствуют правилам приема и т.д.

В итоге Ведущий должен сказать учащимся, какова реальная ситуация при поступлении в данное учебное заведение, кто из членов комиссии или претендентов действовал незаконно.

#### **Диагностические возможности игры.**

Систематизируются знания об условиях поступления, обучения, возможностях получения достойной работы после окончания того или иного учебного заведения, отрабатываются навыки поиска достоверной информации. Выявляется отношение к различным формам коррупции.

#### **Типичные трудности.**

Учащимся гораздо интереснее попробовать «поступить» в престижный ВУЗ, гимназию, НОУ, чем в профессиональное училище. Желательно дать школьникам возможность попробовать свои силы на разных учебных заведениях, но при этом ведущий должен следить за строгостью отбора в престижное учебное заведение, а также показать «подводные камни» при поступлении в те или иные заведения и как их можно преодолеть.

## **Литература**

Официальный сайт Президента РФ: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt.shtml>

Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г.) // Российская газета. 2000. 18 января.

*Богданов И.Я., Калинин А.П.* Коррупция в России. М., 2001.

*Гладких В.И.* Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Российский следователь. М., 2001. № 3.

*Дема Е.Г.* Искоренить казнокрадство пытался еще Петр I // Военно-исторический журнал. М., 2000.

*Жидков А.В.* Что ты знаешь о коррупции? Самара, 2003.

*Зубов В.Е.* Коррупция в среде российского чиновничества: исторические корни и особенности // Чиновник. М., 2001. № 3.

Коррупция и антикоррупционная политика: Словарь-справочник. М., 2008.

*Клюковская И.Н.* Современное состояние коррупции в России и проблемы ее предупреждения. Ставрополь, 2001.

*Кирпичников А.И.* Взятка и коррупция в России. СПб., 1997.

*Кузьминов Я.И.* Тезисы о коррупции. М., 2000.

*Малахов А.* Табель о взятках // Коммерсантъ-Деньги. № 25. 27.06.2005 г.

*Музалевская Е.А.* Проявления коррупции в системе образования // Официальный сайт Московского гуманитарного университета. Адрес статьи <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIENTIFICARTICLES/2006/Mazulevskaja/>. 2006. Январь.

*Сатаров Г.А.* Тепло душевных отношений: кое-что о коррупции // Общественные науки и современность. 2002. № 6 и др.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Национальный план противодействия коррупции

31 июля 2008 г.

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный

потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. № 1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения её коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

## ***Раздел I***

### **Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции**

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» – как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-разыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счётной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на приём на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-разыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица,

обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствии с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

## **Раздел II**

### **Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции**

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений;

в) совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;

г) обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества;

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

а) передачу части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передачу части функций государственных органов в негосударственный сектор, а также изъятие у государственных органов имущества, не используемого для реализации их полномочий;

- б) реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;
- в) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;
- г) сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объёма и результатов работы;
- д) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;
- е) разработку и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах;
- ж) выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций:

- а) обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
- б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;
- в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;
- г) оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;
- д) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими;
- е) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;
- ж) взаимодействие с правоохранительными органами.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.



5. На основе изучения существующего механизма учёта интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.
6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).
7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путём применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.
8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

### ***Раздел III***

#### **Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению**

1. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется:
  - а) повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся;
  - б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции;
  - в) воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону;
  - г) усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;
  - д) усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;
  - е) разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции, в общественных образовательных, научных и промышленных структурах;
  - ж) законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку.
2. Для повышения качества правового просвещения необходимы:
  - а) поддержка со стороны государства широкого участия Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», других общественных и

религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

б) формирование в обществе и государственном аппарате уважительного и бережного отношения к частной собственности;

в) повышение правовой культуры общества в целом;

г) обеспечение условий для широкого доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

#### ***Раздел IV***

#### **Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана**

1. Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции:

а) принять меры:

по соблюдению государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»;

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007г. №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;

б) о принятых мерах и предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2008г.

2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть разработку и финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов, в частности по осуществлению перехода на электронные торги в режиме «он-лайн» при реализации имущества, подлежащего конфискации, конкурсной массы предприятий-банкротов и при закупках для государственных и муниципальных нужд;

по расширению сети государственных бюро правовой помощи и центров социальной помощи населению, а также по методическому обеспечению их деятельности органами юстиции Российской Федерации;

по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети «Интернет» решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по расширению количества и повышению качества телевизионных программ по правовому просвещению;

б) до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

в) на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения о мерах, направленных:

на совершенствование механизма ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

на повышение оперативности оспаривания сделок, совершённых с нарушением законодательства Российской Федерации;

на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

на совершенствование высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив, наряду с реализацией мер, указанных в разделе III настоящего Национального плана, особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, оптимизации количества диссертационных советов;

г) подготовить и в III квартале 2008г. внести в установленном порядке проект акта Президента Российской Федерации, определяющего во исполнение пункта 13 статьи 46 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003г. и статьи 29 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999г. центральные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию положений антикоррупционных конвенций, касающихся взаимной правовой помощи по коррупционным делам;

д) разработать и в I квартале 2009г. внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

3. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчинённым ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также активизировать работу координационных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьёй 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) организовать проверки законности использования государственного имущества. О результатах проверок, принятых мерах и соответствующих предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2009г.;

б) при представлении в соответствии со статьёй 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

в) информировать один раз в полгода Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

5. Руководителям федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разработать и до 1 октября 2008г. принять планы противодействия коррупции в соответствующих федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

6. Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) до 1 сентября 2008г. совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации представить председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о проведении в IV квартале 2008г. заседания указанного Совета, на котором рассмотреть вопросы защиты прав физических и юридических лиц, потерпевших от преступлений, а также возмещения физическим и юридическим лицам потерь от неправосудных решений и несоблюдения разумных сроков рассмотрения дел в судах из специально созданного для этих целей фонда;

б) обеспечить подготовку проектов федеральных законов, указанных в разделе I настоящего Национального плана, и их представление Президенту Российской Федерации до 15 сентября 2008г.;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в полгода председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его выполнения и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

7. Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 году:

а) совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации;

б) организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) в IV квартале 2008г. представить предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий её подписания;

б) в рамках Римской/Лионской группы экспертов «Группы восьми» инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. О результатах доложить в IV квартале 2009г.

9. Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и начальнику Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации усилить контроль за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принимаемых по уголовным делам, касающимся захвата имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, так называемого рейдерства.

10. Комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, созданным в федеральных государственных органах, ежегодно, к 1 февраля, докладывать о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

#### **Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.**

«... Теперь вопрос в том, как должна развиваться дальше российская демократия.

Считаю, что граждане России сейчас в гораздо большей степени, чем в начале реформ, готовы к свободной деятельности (и профессиональной, и общественно-политической). Деятельности без государственной опеки. Всё большее число людей рассчитывают прежде всего на себя. Полагают, что только от них зависит и их личный успех, а следовательно, и успех всей страны. Поэтому возможно и просто необходимо повышать уровень доверия в обществе.

Между тем государственная бюрократия по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется всё тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически «кошмарит» бизнес – чтобы не сделал чего-то не так. Берёт под контроль средства массовой информации – чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс – чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды – чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее.

В результате государственный аппарат у нас – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счёте народ. Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии.

Сильное государство и всесильная бюрократия – это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая – смертельно опасна для него. Поэтому наше общество должно спокойно, настойчиво и не откладывая на потом развивать институты демократии.

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять всё большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению. Да, государство не может отказаться от ответственности в пределах его компетенции. И действовать нужно прагматично, трезво оценивая риски. Но действовать – нужно. ...

Впереди большая работа и серьёзные шаги. Это и дальнейшая децентрализация, и гуманизация социального устройства и политической системы. И чем более свободна и разнообразна общественная жизнь, чем динамичнее экономика и острее политическая борьба, тем прочнее и стабильнее должны быть фундаментальные институты демократии, её, образно говоря, несущие конструкции, на которых держится всё здание демократического государства. ...

Для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один – это коррупция. Вы знаете, Национальный план противодействия коррупции подписан ещё в июле, а соответствующий пакет законов уже внесён мной в Государственную Думу. Их главная особенность – в комплексности, системности и адресной направленности. В первоочередном устранении тех причин коррупции, которые порождены несовершенством нашего государственного и хозяйственного механизмов.

Сейчас уже вносятся изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможни и органов внутренних дел, прокуратуры и Федеральной службы безопасности, судей и служащих аппаратов судов, органов государственной власти, муниципальных органов и других. Крайне важно и то, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения.

Какие это меры?

Во-первых, серьёзно повышаются требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идёт о предоставлении дополнительных сведений об их доходах и имуществе – в том числе принадлежащих членам их семей. Достоверность декларируемых сведений будет тщательно проверяться вплоть до использования оперативно-разыскных возможностей.

Во-вторых, государственные и муниципальные служащие обязаны соотносить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность.

В-третьих, вводятся меры уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях. Они будут соответствовать тем, что применяются к госслужащим.

В-четвёртых, вводится административная ответственность юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица. И целый ряд других мер, которые уже сегодня известны.

Кроме того, устанавливается контроль за имущественным положением лиц с особым правовым статусом – прежде всего судей.

Названные меры, безусловно, строги, но необходимы. И, как справедливо заметил ещё дореволюционный специалист по государственному праву Николай Коркунов, «установление законности всегда чувствуется как стеснение произвола властвующих». И здесь выбор для нас очевиден.

Считаю, что такое, законодательное, закрепление направлений антикоррупционной работы явилось бы хорошим началом. Это позволит нам строить её системно и последовательно».

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение. Коррупция как социально-историческое явление	3
БОРЬБА СО ВЗЯТОЧНИЧЕСТВОМ В ДРЕВНЕЙ И СРЕДНЕВЕКОВОЙ РУСИ	8
ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (XVIII – начало XX вв.)	14
АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕРЫ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ	28
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	34
Методические материалы	47
Приложение	53

